

新中国成立70年以来我国出国留学教育的回顾与前瞻

刘宝存 彭婵娟

摘要:新中国成立70年以来,我国出国留学教育历经初步确立时期、恢复探索时期、规范调整时期和提升完善时期的变迁,取得了巨大进展,为社会主义现代化事业培养了一批又一批高层次人才。我国确立了规模、质量和效益并重的留学方针,国家战略需要、单位发展需要和个人发展需要相补充的多元化目标,“走出去”与“引进来”相结合的留学战略,形成了公派留学为引领和自费留学为主体的留学格局,积累了丰富的经验,同时也存在出国留学教育结构失衡、政府奖学金的引领作用有待提升、留学管理与服务体系有待完善、人才流失严重等问题。为此,我国出国留学教育必须加强统筹规划,集中公派留学资源培养国家急需人才,优化出国留学管理与服务,加强对自费留学生的服务、管理和资助,健全留学生归国就业创业优惠政策。

关键词:新中国成立70年;出国留学;回顾与前瞻

中图分类号:G647.38

文献标识码:A

文章编号:1009-2447(2019)03-0040-10

1950年,我国往波兰、捷克斯洛伐克、罗马尼亚、匈牙利和保加利亚等五个东欧国家派出25名留学生,掀开了新中国出国留学教育的序幕。历经近七十年年的发展,我国出国留学教育已经取得了巨大进展,形成了国家公派留学、单位公派留学和自费留学等多形式并举的留学模式,出国留学服务与管理体制趋向于规范化和法制化,出国留学和留学归国规模愈来愈趋向于平衡。2019年2月,中共中央、国务院印发了《中国教育现代化2035》,提出“开创教育对外开放新格局”,要求“充分利用国际优质资源培养我国急需人才”,意味着我国将开创出国留学工作新局面。因此,在新中国成立70周年之际,系统梳理1949年以来我国出国留学教育的历史演进与发展趋势,具有现实意义。

一、新中国成立70年以来我国出国留学教育的发展历程

新中国成立以来,通过一系列政策措施的制定和实施,我国出国留学教育事业取得了历史性进展,经历了初步确立时期(1949—1978)、恢复探索时期(1978—1992)、规范调整时期(1992—2010)和提升完善时期(2010至今)。

(一)初步确立时期(1949—1978)

在新中国成立初期至改革开放前夕这近三十年间,我国的出国留学教育历经了一个初步确立的时期,具体又可分为三个阶段:起步阶段(1949—1966)、停滞阶段(1966—1972)和恢复阶段(1972—1978)。这一时期我国出国留学教育表现出很强的不稳定性,极大受限于当时国内外政治和外交局势。

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“扩大来华留学政策研究”(17JJD880005)

作者简介:刘宝存,男,山东菏泽人,北京师范大学国际与比较教育研究院院长,教授,博士生导师,教育部长江学者特聘教授,研究方向为比较教育、高等教育、教育政策与领导研究;彭婵娟,女,浙江台州人,北京师范大学国际与比较教育研究院博士生,研究方向为比较高等教育研究。

新中国成立初期，以美国为首的西方国家对我国实行封锁政策，在此背景下我国实行的是“一边倒”的外交方针，即倒向社会主义阵营。根据1950年《派往东欧人民民主国家交换留学生暂行管理办法》、1952年《关于中华人民共和国公民在苏联高等学校学习之规定》《关于1953年选拔留苏预备生的指示》等政策，我国开始往东欧和苏联派遣留学生。这一阶段，我国出国留学的派遣方式单一，仅限国家公派的选派方式；留学人员选派严格按照国家计划，各基层单位以及个人缺乏自主权；选派资格重视政治审查；派往国家主要是苏联和东欧等社会主义国家，1950—1966年我国先后向29个国家派出留学人员10678人，^[1]其中前往苏联的留学生达到8213人，^[2]占派出人员总数的76.9%；留学人员归国的比例较高。1966年“文化大革命”爆发，受极左思潮的波及，以及中苏关系恶化导致苏联政府“暂停中华人民共和国公民在苏联学校和科学研究所的学习”，内忧外患下我国留学教育工作陷入一个短暂的停滞期。直至1972年，我国才开始恢复向国外派遣出国留学人员。1972年至1978年底，我国向32个国家派出留学人员1548人，其中学习和研究外国语言的1451人，占93.7%，学习和研究自然科学的97人，占6.3%。^[3]

（二）恢复探索时期（1978—1992）

1978年6月23日，邓小平同志在听取教育部关于清华大学工作汇报时，针对留学生派遣问题指出：“我赞成留学生的数量增大，主要搞自然科学。要成千成万地派，不是只派十个八个。这是五年快见成效，提高我国水平的重要方法之一。……要搞个计划，今年至少先派3000人出去，怎么选派，派到哪里，要订好计划。要千方百计加快步伐，路子要越走越宽。”这一讲话标志着出国留学教育开始步入探索发展时期。

为落实邓小平同志提出的关于扩大留学生派遣数量的重要指示，我国确立了“保证质量、广开渠道、力争多派”的总方针。1978年7月11日，教育部向中共中央和国务院提交了《关于加大选派留学生数量的报告》，确定了每年派出大学生、进修生和研究生3000人的计划。1978年8月4日，教育部下发的《关于增选出国留学学生的通知》进一步明确了这

一目标，掀起了中国向国外大规模派遣留学生的序幕。1986年12月13日，国务院批转国家教委《关于出国留学人员工作的若干暂行规定》的通知，成为改革开放以来第一份公开发表的关于出国留学工作的法规性文件，文件确定了新的留学方针，即“按需派遣，保证质量，学用一致”。^[4]据教育部相关数据统计，从1978年到1989年底，我国共派出9.6万余人出国留学，其中国家公派留学约3万人，占比31.2%；单位公派留学约4.3万人，占比45.2%。^[5]

为贯彻对外开放政策，这一时期我国作出开放自费出国留学通道的决定。1981年国务院批转教育部等七个部门《关于自费出国留学的请示》和《关于自费留学的暂行规定》，承认“自费出国留学是培养人才的一条渠道”，允许具有高中或大学文化水平的人员申请自费出国留学。之后的政策对“在读及毕业两年内大学生是否可以申请自费出国留学”这一问题摇摆不定。例如1982年《关于自费出国留学的规定》指出“高校在校本科生、研究生（包括在职研究生）以及高校毕业生在接受国家统一分配工作后的两年内均不得申请自费出国留学”。1984年12月26日国务院颁发的《关于自费出国留学的暂行规定》，又指出自费出国留学可以不受学历、年龄和工作年限的限制。1990年国家教委发布的《关于具有大学和大学以上学历人员自费出国留学的补充规定》强调公费本专科以上学历人员应当完成服务期年限后方可申请自费出国留学。从1978年到1989年底，我国共派出2.2万名自费留学生，占总出国留学人数的23.6%。^[6]

这一时期随着出国留学规模的扩大，出国留学人员滞留不归的现象日趋严重，对此我国积极创造条件吸引留学人员回国服务。1981年教育部发布《关于做好留学人员回国工作的通知》，强调留学人员在预定学习期满后，必须按期回国，为国家建设发挥作用。1983年我国颁布《毕业留学生分配派遣暂行办法》，依据学用一致、量才录用的原则，为各类别留学生建立起工作分配派遣制度。但实际上留学生滞留不归现象依旧严重，1978年至1984年6月，我国公派出国人数26000余人，自费留学人数7000余人，同期国家公派留学归国人数仅有8000多人，而自费留学归国者更是寥寥数百人。^[7]

1985年,中央引进国外智力领导小组办公室、国家教委、国家科委联名向国务院呈报了《关于争取留学博士毕业生早日回国工作的请示》。中共中央和国务院于1986年5月4日下发的《关于改进和加强出国留学人员工作若干问题的通知》中明确指出“努力创造条件,使留学人员回国后学以致用,心情舒畅地发挥作用,为祖国建设做出贡献”。1986年公派出国留学开始实行“签约派出”制度,尽可能保证公派留学人员如期回国服务。1987年12月国家教委、司法部发布《关于签订〈出国留学协议书〉的通知》。在相应政策的引导下,吸引留学人员回国工作取得一定效果,但成效依然不显著。据统计,从1978年到1991年底我国共派出各类留学生约15万名,但同期回国的只有5万人左右。^[8]

(三) 规范调整时期(1992—2010)

1992年邓小平南巡发表重要讲话,我国改革开放进程进一步加快,出国留学教育延续“改进公派留学选派与管理体制、建立自费留学服务与保障体系与完善留学人员回国服务体系”的三大主线规范发展。

这一时期我国公派留学开始实现规范化大发展。国家教委在1995年2月提出《改革国家公费出国留学选派管理办法的方案》,确定“公开选拔、平等竞争、专家评审、择优录取、签约派出、违约赔偿”的派出方针。1996年6月20日中编办正式批准设立国家留学基金管理委员会,标志着国家公派留学管理工作开始走向法制化和规范化轨道。2004年,国家公派出国留学工作思路进一步确定为“提高层次,扩大规模,保证重点,增强效果”。在此基础上,教育部于2005年提出了“三个一流”的选派原则,即“选拔一流的人员,派到(国外)一流的学科专业,师从一流的导师”,进一步强调国家公派留学的质量。经国务院批准,2007年教育部设立了“国家建设高水平大学公派研究生项目”,计划从2007年至2011年每年选派5000名博士研究生赴国外深造,进一步提高了国家公派留学的层次和规模。据教育部统计,1992—2000年间,我国每年公派留学人数在1905—2888人之间,波动幅度不大;2001—2006年间,我国每年公派留学人数均超过3000人;2007年开始,我国公派留学人数开始迅猛

增加,2007年、2008年分别派遣留学生8853名和1.14万名。

这一时期我国自费留学政策走向成熟,自费留学队伍也飞速壮大。1993年国家教委印发了《关于具有大学和大学以上学历人员自费出国留学的补充规定》,取消高校各类毕业生服务期满才能留学的限制,“大专以上的公费在校学生和公费培养的具有大专以上学历人员在国内服务一定年限或偿还高等教育费以后,均可申请自费出国留学”。我国加入世贸组织后,为落实对服务贸易作出的相关承诺,教育部办公厅于2003年颁发了《关于简化大专以上学历人员自费出国留学审批手续的通知》,其中明确指出“自2002年11月1日起,不再向申请自费出国留学的高等学校在校生以及具有大专以上学历但尚未完成服务期年限的各类人员收取‘高等教育培养费’”,反映出国家以更大的力度鼓励和支持自费出国。为了奖励优秀自费留学生和鼓励他们回国工作和服务,国家留学基金管理委员会于2003年设立了“国家优秀自费留学生奖学金”项目,每年有500人左右的自费留学生获得资助。此外,1999年教育部、公安部、国家工商行政管理总局颁布了《自费出国留学中介服务管理规定》和《自费出国留学中介服务管理规定实施细则(试行)》,以规范自费留学市场的秩序,保障自费出国人员的合法权益。2003年以来,教育部依托教育涉外监管信息网公布了万余所外国高等学校的名单、披露具备统一资格认定证书的中介服务机构。2004年教育部、国家工商行政管理总局联合发布了《自费出国留学中介服务委托合同(示范文本)》。这一时期,自费出国留学人数飞速增长,以1992年度、2000年度和2010年度数据为例,自费出国留学人数分别为13480人、32293人和262461人,分别占当年度出国留学总人数的60.05%、82.83%和92.20%。^[9]

这一时期我国留学人员回国服务政策进一步发展。邓小平同志1992年南巡时指出:“希望所有出国学习的人回来。不管他们过去的政治态度怎么样,都可以回来,回来后妥善安排。这个政策不能变。告诉他们,要做出贡献,还是回国好。”在上述精神的领导下,“支持留学、鼓励回国、来去自由”成为这一时期我国出国留学工作的重要方针,

我国先后出台一系列政策与计划,开创了大批优秀留学人员回国服务的新时代。例如,1995年国家公派留学选派程序中新增了“违约赔偿”的补充规定。1996年教育部正式设立“春晖计划”。1998年教育部和李嘉诚基金会共同筹资设立长江学者奖励计划(专项高层次人才计划)。2001年《关于鼓励海外留学人员以多种形式为国服务的若干意见》和2002年《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》的颁布,明确了国家给予留学归国人员经费支持、产权保护、创业服务、出入境便利、生活保障等优惠政策。之后,《关于建立海外高层次留学人才回国工作绿色通道的意见》(2007年)、《关于进一步加强引进海外优秀留学人才工作的若干意见》(2007年)、《中央人才工作协调小组关于实施海外高层次人才引进计划的意见》(2008年)等政策相继出台。在相应政策的引导下,20世纪90年代后期派出的数千名国家公派留学人员按期回归率达到92.8%,少数未归人员也均按预订协议追究违约责任,履约率100%。^[10]2000年以来,留学人员回国数量持续攀升,由2000年的9121人增长为2007年的4.4万人,再急剧猛增为2008年的6.93万人,当年度回国增幅也一跃超过出国增幅。^[11]

(四) 提升完善时期(2010至今)

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》强调“创新和完善公派出国留学机制,在全国公开选拔优秀学生进入国外高水平大学和科研机构学习。加强对自费出国留学的政策引导,加大对优秀自费留学生资助和奖励力度。坚持‘支持留学、鼓励回国、来去自由’的方针,提高对留学人员的服务和管理水平。吸引海外优秀留学人员回国服务”,标志着我国出国留学教育进入提升完善的新时期。

首先,创新和完善公派出国留学机制依旧是这一时期我国出国留学工作的重点。2013年,教育部和财政部印发《出国留学经费管理办法》,提出规范出国留学经费管理,提高经费使用效益的具体举措。《2015—2017年留学工作行动计划》强调“在稳步扩大公派出国留学规模的基础上,进一步提升公派出国留学服务于国家战略和重要行业发展的能力”。2016年教育部牵头制定的《推进共建“一带

一路”教育行动》指明出国留学目的国的优先发展战略方向,“以国家公派留学为引领,推动更多中国学生到沿线国家留学。未来3年,中国每年面向沿线国家公派留学生2500人”。2017年教育部数据显示,当年出国留学人数达60.84万人,其中“一带一路”国家成为新的增长点,当年赴“一带一路”沿线国家留学人数为6.61万人,比上年增长15.7%,超过整体出国留学人员增速。其中国家公派3679人,涉及37个“一带一路”沿线国家。^[12]

其次,这一时期我国继续加强对出国留学人员的管理与服务。2011年教育部、外交部印发了《教育部外交部关于进一步做好在外留学人员工作的意见》(简称“出国留学二十条”),成为改革开放以来第一个全面指导在外留学人员工作的政策文件。《2015—2017年留学工作行动计划》指出要完善自费出国留学监管体系,加强对自费出国留学的服务与引导,加大对优秀自费留学生的资助力度。2016年《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》强调“通过完善‘选、派、管、回、用’工作机制,规范留学服务市场,完善全链条留学人员管理服务体系,优化出国留学服务”。2016年《推进共建“一带一路”教育行动》强调“完善全链条的留学人员管理服务体系,保障平安留学、健康留学、成功留学”。2018年数据显示,最近10年来教育部推出的出国留学行前培训达到87万余人次,基本实现了对国家公派留学人员的全覆盖,并逐步扩大对自费出国留学人员的覆盖率,使“平安留学”的理念深入人心,^[13]我国还通过在全国21个省市建立的36家“教育部出国留学培训和研究中心”,举办出国留学行前系列培训、集训和实景演练。调查显示,参加培训的留学人员对培训满意度平均超过80%。^[14]

最后,这一时期我国继续优化留学人员回国服务体系。2010年6月,中共中央、国务院印发了《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》,成为目前全国人才工作的指导性文件。2010年12月,中央人才工作协调小组批准通过了《青年海外高层次人才引进工作细则》,决定自2011年开始,每年引进400名左右海外优秀青年人才。《2015—2017年留学工作行动计划》强调“留学人员回国工

作和创新创业环境明显改善。保持公派出国留学回国率98%以上。延揽百万留学人员回国工作和创新创业”。2013年10月,习近平总书记在欧美同学会成立一百周年的庆祝大会上提出了“支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用”的方针,在原有十二字方针的基础上强调“发挥作用”。据教育部统计,2010—2016年我国累计出国留学人数为296.59万人,累计留学回国人数215.39万人,回流率为72.62%。^[15]

二、新中国成立70年以来我国出国留学教育发展的基本经验与存在问题

新中国成立70年以来我国出国留学教育在政策和实践方面积累了一定经验,其方针、格局、目的和战略的发展呈现出一定的特征。作为“后发型”国家,我国在出国留学教育领域也存在不少亟待关注和解决的问题。

(一) 新中国成立70年以来我国出国留学教育发展的基本经验

新中国成立以来,历经70年的变迁与发展,我国出国留学教育在方针、格局、目的和战略的变革上呈现出以下几方面关键经验:

首先,确立了规模、质量和效益并重的留学方针。新中国成立初期,由于政治、外交方面的局限,以及我国在出国留学教育方面经验不足,出于谨慎性原则,1950—1953年我国实行的是“严格选拔,宁少毋滥”的方针。之后,1954—1956年,我国开始实行“严格审核,争取多派,理科为主,兼顾全面”的留学生选派方针;1957—1959年我国的选派方针是“保证质量,争取多派”;1961年我国实行“减少数量,提高质量”的方针;^[16]1978年我国实行的是“保证质量、广开渠道、力争多派”的总方针;1980年我国又提出“积极主动,择优选拔,保证质量,广开渠道,力争多派,突出重点,统筹兼顾”的方针。由此可见,新中国成立后的前30年,我国出国留学政策始终沿袭的是质量优先、规模次之的理念。20世纪80年代中后期以来,随着自费留学通道的打开及限制一步步放宽,出国留学规模有所扩大,同时带来严重的人才流失问题。在

此背景下,1986年我国确立起“按需派遣,保证质量,学用一致”的方针,标志着出国留学教育开始改变以往质量优先、规模次之的小而精发展模式,向规模、质量和效益并举的方向发展。

其次,形成了公派留学为引领和自费留学为主体的留学格局。在新中国成立到改革开放的30年间,我国仅存在公派留学的单一形式;政府在出国留学教育中占据主导地位,在留学人员的选派资格、选派人数和派遣国上具有决定性作用;留学人员的选派目标是服务国家建设需要,具有浓厚的政治色彩。正因如此,这一时期的出国留学教育具有极大的政治依附性和不稳定性。1981年我国开始打开自费留学通道,提出在政治上对自费留学人员和公费留学人员一视同仁。20世纪90年代开始,随着我国逐渐放开对自费留学的限制以及取消向申请自费留学的大学生收取“高等教育培养费”,自费出国留学人数呈现出井喷式增长,在出国留学总人数中所占的比例越来越高并迅速占据主导地位。以1990年、1995年和2001年数据为例,自费出国留学人数所占据的比例分别达到58.57%、66.08%和90.57%。^[17]至此,我国完成了从国家主导到市场自由化的转变,形成了公派留学为引领和自费留学为主体的留学工作格局。

再次,出国留学教育的目标走向了多元化。自新中国成立到改革开放初期,我国尚未开放自费留学通道,公派出国留学教育的主要目的是为国家建设培养科学技术人才。因此新中国成立初期的出国留学派遣国以苏联和东欧为主,改革开放后则以欧美等发达国家为主。专业结构方面,除“文革”期间以外,出国留学专业主要以自然科学和应用科学为主。1953—1963年的7832名归国留学生中,理科和工科专业人才分别为1082和4226名,占比13.8%和54.1%。^[18]自1978年9月底至1981年底,我国教育部派出留学人员7456名,其中研究和学习自然科学的6039人,占比81%。^[19]可见,新中国成立后的前30年,我国发展出国留学教育的驱动力主要是政治因素。20世纪80年代以来,随着自费出国留学人数的急剧扩大并逐渐在出国留学总人数中占据绝对比例,政治因素不再是出国留学教育的唯一驱动因素,我国出国留学教育的目标开始走向多元化。对

国家而言,公派出国留学教育的目标依旧是在我国转型和发展阶段为国家建设培养高层次人才,特别是紧缺型和急需型人才;对单位而言,派遣留学生有助于高校和机构提升国际化水平、加强新兴学科和急需学科建设,更有利于建设高水平的学科梯队和促进学术带头人的快速成长;对个人而言,出国留学教育有利于弥补我国优质教育资源的不足,满足广大人民群众对优质教育资源的需求,有助于留学人员提升综合能力和实现个人价值。

最后,形成了“走出去”与“引进来”相结合的留学战略。从20世纪50年代的“争取多派”方针到20世纪70、80年代的“广开渠道、力争多派”方针,我国出国留学教育几乎始终坚持“走出去”的战略,一以贯之地拓宽渠道、争取名额,扩大出国留学的规模。20世纪80年代在留学队伍迅速膨胀和全球人才竞争日趋激烈的背景下,我国派往海外的留学生学成不回国的现象已十分严重。正因为此,我国于1992年提出“支持留学、鼓励回国、来去自由”的留学工作方针,这标志着我国出国留学教育开始转变战略倾向,从单一重视“走出去”到同时重视“引进来”,从注重留学人员派遣到同时注重留学人才引进。2013年习近平总书记又根据现阶段形势对1992年十二字方针作出补充和发展,提出了“支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用”的十六字方针。这体现了现阶段我国“以用为本”的人才发展方针,即鼓励留学人才回国参与祖国建设工作的同时,倡导海外人才积极以多种形式为国服务、报效祖国,真正“使留学人员回到祖国有用武之地,留在国外有报国之门”。

(二) 新中国成立70年以来我国出国留学教育发展存在的问题

新中国成立以来,我国出国留学教育虽已经取得了巨大进展,其政策体系不断完善,规模不断扩大,回流率迅速提升,管理与服务体系已经建立并完善,但是依然存在一些问题。

首先,出国留学教育结构失衡,包括区域、国别与专业分布的不均衡。其一,出国留学区域分布失衡。这主要体现在公派留学名额的分配上,目前我国公派出国留学的对象主要集中于发达地区、一流高校的学生和教师,对中西部、东北等欠发达地

区的地域性倾斜政策比较少,对地方高校师资培养的支持力度不足,少数民族公派留学生比例有待提高。^[20]其二,出国留学目的国相对集中。以2016年度数据为例,我国有逾九成的人员赴美国、英国、澳大利亚等十个热门国家留学,其中赴英语国家留学人员的比例达到77.91%。2017年教育部数据显示,当年出国留学的60.84万人中,赴“一带一路”沿线国家留学的人数有6.61万人,占比10.86%。可见当前“一带一路”国家虽已经成为留学教育新的增长点,但相应比例有待提升,多数出国留学人员仍前往欧美发达国家和地区求学。其三,出国留学专业分布相对集中。2010年“工商管理学”“工程科学”“社会科学”和“工程技术”是我国本科毕业生留学的四大热门专业类,占比分别为45.1%、13.5%、6.2%和6.0%,^[21]在总留学人数中占据的比例超过七成。2016年本科毕业生选择工商管理作为留学专业的比例虽有所下降,但仍为最热门专业,占比31.4%。^[22]

其次,政府奖学金的引领作用有待提升。我国公派留学项目稳步发展的同时,带来了奖学金资源紧缺背景下,如何提升政府奖学金引领作用这一至关重要的问题。从奖学金优先资助学科上看,我国在优先派遣国家发展建设急需的理、工、农、医等学科人才上还有待加强,对信息、能源、资源、环境、农业等关键领域及人工智能、空间生命科学、海洋科学、纳米新材料等战略领域和人文社会科学的扶持力度有待进一步加大。从奖学金资助国别上看,我国应当加大力度资助学生到“一带一路”等沿线国家去留学,引领更多的人到一些相对冷门但非常重要的国家去学习和交流。从奖学金资助的对象上看,与公派留学项目相比,我国目前针对自费留学生的资助政策尚不完善,且在吸引自费留学人才回国服务方面没有成体系的奖励政策,这对我国吸引优秀自费留学人才形成了巨大障碍。

再次,出国留学管理与服务体系有待完善。一方面,目前我国公派留学管理工作具有重心在前的特点,虽在留学生选派上已经形成一套较为成熟的工作体系,但对在外留学生的管理、联系和评估工作很不到位。留学人员每季度向驻外使领馆提交的研究进展情况及工作小结流于形式,派出单位对

留学人员在外情况更是知之甚少,导致公派留学生长期失联、滞留不归或人才流失的现象较为普遍。另外,我国公派管理工作千头万绪,申请与审批程序复杂,各管理部门之间的协调性差,导致留学人员的体验感欠佳。另一方面,2003年以来,国家虽逐步开始重视对自费留学市场的规范与引导,但与公派留学项目相比,我国对自费留学人员的管理与服务仍不到位。我国虽已经通过合同范例的发布、中介资格的披露等途径规范中介机构的有序发展,但是逐利倾向仍然驱使一些非法和质量低下的中介机构违反市场秩序损害自费出国留学人员的利益,坑蒙拐骗、发布虚假信息、伪造材料、乱收费等现象依旧存在。另外,国外留学环境复杂多变,而自费出国留学群体又具有低龄化和缺乏安全意识的趋势,在管理和服务体系缺位的背景下,自费留学人员的人身和财产安全问题难以保障。

最后,人才流失十分严重。教育部数据显示,从1978年至2018年底,我国各类出国留学人员总数达到585.71万人,在已经完成学业的432.32万人中,有365.14万人选择学成后回国就业和服务,占比84.46%,可见回流率与改革开放初期相比已经有了大幅提升。但是由于留学人员总体基数大,以及高层次、高素质留学人才流失严重,我国出国留学教育依然面临着严峻的人才流失问题。人才流失的原因很多。从机制上看,我国缺乏相关机制妥善安置留学归国人员。从配套措施上看,目前对留学回国人员创新创业资助力度与实际需求相比,尚有较大差距,引导留学人才到国家最需要的地区、单位和行业工作的政策措施尚不完全配套。目前鼓励回国服务、为国服务的方针,还难以适应那些已经取得其他国家国籍但仍愿意为我国服务的留学生的需要,国民待遇问题仍是制约高层次人才回国工作的瓶颈。^[23]此外,我国所提出的一系列吸引留学人才的政策关注的大多是资金待遇、科研设备、子女入学等硬件条件,对于国内的学术氛围、留学回国人员的心理冲突和情感需求等几乎没有关注。这很可能导致一大批优秀留学人才回国后无法适应国内学术话语体系和无法满足心理需求又再次流失海外。

三、进一步发展我国出国留学教育的政策建议

《中国教育现代化2035》指出,我国要开创教育对外开放新格局,优化出国留学服务。针对当前我国在出国留学教育领域存在的诸多问题,我国出国留学教育应该在以下几个方面进行改革。

(一) 加强统筹规划

针对当前出国留学教育领域存在的结构失衡问题,未来我国应该在国家层面加强统筹规划,促进出国留学结构的均衡化,使得出国留学结构更为合理、分布更为广泛。具体来看,国家的统筹规划职能体现在以下三方面:

一是促进公派留学的区域性平衡。具体来看,公派留学要加强人员选派的针对性和实效性,为配合国家西部大开发和全面振兴东北老工业基地等战略的实施,我国要继续实施西部地区人才培养的特别项目和地方合作项目,开发并维持东北和中部地区的专项计划,使这些地区有更多人员派出,更重要的是使这些人员能够回相关地区参加工作。此外,我国还应加大对地方高校的扶持力度,为弱势群体以及少数民族制定并实施倾斜性政策。

二是促进出国留学目的国分布的均衡化。针对目前我国出国留学人员相对集中于美国、英国、澳大利亚等发达国家的现象,未来我国要充分发挥统筹协调协调能力,努力建成一批有影响力的国别和区域研究培育基地,加大力度派遣人员赴“一带一路”沿线国家留学,以适应国家培养非通用语种人才和国别区域研究人才的需要。

三是促进出国留学专业分布的均衡化。我国要继续优先派遣国家发展建设急需的理、工、农、医等学科人才,重点发展通信与信息技术、农业高新技术、生命科学与人口健康、材料科学与新材料、能源与环境、工程科学和应用社会科学等重点资助学科和专业领域,同时适当增加人工智能、大数据分析与管理等新兴学科和交叉学科留学人才的派遣。

(二) 集中公派留学资源培养国家急需人才

未来,我国要充分有效地发挥公派留学的调控补给作用,集中公派留学资源全方位培养国家发

展建设急需的拔尖人才,必须创新和完善公派出国留学选派机制,真正依据国家战略需要选拔最优秀的人员出国留学,提升有限资源的使用效益。具体包括:

公派留学人员的选派要继续坚持“按需派出”“效益优先”的原则,紧密根据国家需要选派留学生,主要面向国家经济社会发展急需、薄弱、空白、关键的领域,重点关注现代科学技术具有前瞻性、先导性和探索性的新领域,真正培养我国转型发展所紧缺的顶尖创新人才、领军人才和大师级人才;继续坚持“三个一流”的选派路径,派遣优秀的学生赴海外一流高校师从知名导师学习,确保公派出国留学的高水平和高标准;充分发挥政府奖学金的引领作用,加大择优资助扶持力度,支持更多的学生去往“一带一路”沿线国家留学,有组织、成批量地向联合国教科文组织、国际贸易中心、联合国难民署、联合国开发计划署、国际民航组织、国际电信联盟等国际组织派出实习生,加快非通用语种人才、国别与区域问题研究人才和国际组织人才的培养。

(三) 优化出国留学管理与服务

《中国教育现代化2035》指出要“优化出国留学服务”。此前,2016年印发的《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》也强调当前我国的工作目标是“到2020年,我国出国留学服务体系基本健全”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》也强调“提高对留学人员的服务和管理水平”。可见,优化出国留学管理与服务是未来我国出国留学教育领域的一大重点,具体体现在以下三个方面:

一是在出国留学服务与管理过程中突出以人为本的理念和服务意识。在留学工作中体现以人为本,就是在政策制定与实施的过程中,以留学生群体的切身利益和需求为本,充分考虑留学生群体的心理特点与生活需要,使之真正受到留学生的欢迎。突出服务意识就是要适应留学工作形势的变化,进一步推进政府相关职能转变,切实提高政府及学校在出国留学各个环节的服务水平。^[24]

二是加强对公派留学人员的管理与服务,健全全链条留学人员管理服务体系。具体体现为:构

建多层次多主体快捷高效的公派留学人员管理和服务体系,充分发挥留学基金委、留学人员国内推选单位、驻外使(领)馆教育(文化)处(组)、国内外导师在留学管理工作中的作用,密切与在外留学人员的联系;建立和完善公派留学人员目标考核评估机制,开展多途径、多种形式的评估活动,加强对留学过程和成效的动态监控,确保公派留学达到预期的目标;简化和规范出国留学审批程序,优化网上报名申请程序,全面提升留学生服务管理水平。

三是完善出国留学电子信息管理平台建设。包括:继续优化国家公派出国留学管理信息平台、中国留学网、中国留学英才网和驻外使领馆教育处(组)网站等信息平台建设,提高选派、管理、就业等信息的实时性和可获得性;加强教育涉外监管网的宣传和维护,实时更新外国留学政策新变化,及时发布留学预警,及时披露违规留学中介活动情况,不断更新和完善具备资质的国外院校名单,使其覆盖更多国家和地区的高校;建立与完善海外高层次人才信息库,加大海外优秀留学人才、团队的引进力度和效率。

(四) 加强对自费留学生的服务、管理和资助

根据《中国教育现代化2035》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》等文件精神,加强对自费留学生的管理、服务和资助将是未来我国出国留学教育领域的工作重点之一。

首先,进一步加强对自费留学生的服务。相关管理部门需牢固树立以人为本的理念,加强对自费留学人员的服务,特别是要在观念上、政策上给予自费留学生与公费留学生同样的重视,为自费留学人员提供信息服务、完善配套措施、改善服务机制、健全市场监管等。^[25]我国还需要充分利用国内外各种资源,增加与自费留学人员的联系,为自费留学人员在国外的学习、生活提供便捷的咨询和投诉渠道。此外,针对海归们面临的对国内就业信息掌握不足、毕业季错过国内校招季以及不适应国内大环境和面临文化冲突等困难,我国需要出台一系列有针对性的措施,如建立海归就业指导中心和举办海归人才专场招聘会,帮助归国的自费留学人才实现顺利就业。

其次, 进一步加强对自费留学生的管理。针对留学中介市场紊乱的情况, 我国应当完善自费出国留学监管体系, 加强教育、工商、公安和行业协会等多部门对自费出国留学中介市场的协调和监管, 及时有效对投诉案件进行查处, 对非法中介机构进行披露。同时充分发挥行业协会的作用, 建立自费留学行业自律机制, 推动自费留学行业诚信建设, 建立自费留学机构信用评价机制, 保障自费留学人员的合法权益。此外, 我国还要继续提升出国留学行前培训在自费留学生群体中的覆盖率, 保障平安留学。

最后, 进一步加大自费留学生奖学金资助力度。包括: 完善对自费出国留学人员的择优资助政策, 扩大对优秀自费留学生资助和奖励的范围与力度; 增设对优秀自费留学人员学成归国后的专项资助计划, 为在学业上取得优异成绩并回国服务的自费留学人员提供在外留学期间的学费、生活费全额或部分补助; 完善对自费留学生就业创业的资助政策, 加大对自费留学生就业创业资金扶持力度, 通过设立创业基金、就业专项资金和就业奖励资金等方式, 吸引重点建设项目和自主创新方面的自费留学人才在国内就业创业。

(五) 健全留学生归国就业创业优惠政策

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》强调要“吸引海外优秀留学人员回国服务”。良好的制度环境、合理的优惠政策, 以及科学的激励机制, 对回国人才来说是一种必要的制度性保护, 是实现其长期发展的必要保证。^[26]在全球人才竞争日益激烈的背景下, 我国要鼓励和引导出国留学人员回国工作和为国服务, 需要做到:

第一, 健全留学生归国就业创业优惠政策。具体包括, 建立健全规章制度, 完善留学人员回国服务的政策和体系运行机制, 保障及落实留学回国人员在薪酬、户籍、社会保障、住房安置、子女入学、科研设备、科研经费等待遇及配套设施方面的要求。此外, 针对当前海外人才引进政策多面向高等院校和科研机构的现象, 未来我国应扩大政策的受惠范围, 将不同类别和不同就业需求的归国留学生都纳入国家就业创业的优惠政策体系中。

第二, 营造更为包容、积极和开放的文化氛围。包括: 建立与国际接轨的人才选拔与评价机制, 畅通优秀人才在国内外和“体制内外”的发展渠道;^[27]营造一个宽松自由、平等竞争的学术环境和团结协作、和谐愉快的工作环境, 避免官僚主义、行政权力过多干涉学术研究;^[28]创造宽容的人才发展环境, 切实了解海外留学归国人员在工作、生活以及心理层面的实际需求, 帮助他们回国后更加适应国内学术话语体系和生活环境, 以长期吸引和留住优秀留学人才。

第三, 加强海外留学人才引进和成果转化。在各地建设的创新创业园区、高新技术开发区中, 尤其需要通过创新人才制度吸引海归就业创业, 通过各地财政、工商、人社等政府部门的协同治理, 向海归提供更多就业创业渠道。^[29]同时加大对大学科技园、技术转移中心、留学人员创业园和孵化基地的建设工作, 设立专项资金支持高层次留学人才从事高新技术转化活动, 促进海外留学人才的成果转化。

参考文献

- [1] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981)[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1984: 666.
- [2] 北京高教学会出国留学工作研究会. 出国留学工作理论探索与实践创新[M]. 北京: 北京语言大学出版社, 2013: 137.
- [3] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981)[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1984: 667.
- [4] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴2009[M]. 北京: 人民教育出版社, 2010: 418.
- [5] 李滔. 中华留学教育史录——1949年以后[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 691—692.
- [6] 李滔. 中华留学教育史录——1949年以后[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 691—692.
- [7] 冉春. 留学教育管理的嬗变[M]. 济南: 山东教育出版社, 2010: 240—241.
- [8] 冉春. 留学教育管理的嬗变[M]. 济南: 山东教育出版社, 2010: 247.
- [9] 苗丹国. 我国自费出国留学政策的持续性发展与趋势研究[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2013(6): 1—12.

- [10] 冉春. 留学教育管理的嬗变[M]. 济南: 山东教育出版社, 2010:255.
- [11] 冉春. 留学教育管理的嬗变[M]. 济南: 山东教育出版社, 2010:260.
- [12] 中华人民共和国教育部. 2017年出国留学、回国服务规模双增长[EB/OL]. (2018-03-30) [2019-09-07] http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201803/t20180329_331771.html.
- [13] 刘晓晶. 教育部留学行前培训达87万人次 系列宣传活动在沪举行[EB/OL]. (2018-04-01) [2019-09-07] <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1596546478003357445&wfr=spider&for=pc>.
- [14] 教育部国际合作与交流司. 教育部公布2016出国54.45万人 来华留学44万人[EB/OL]. (2017-03-01) [2019-09-06] <http://www.jsj.edu.cn/n2/7001/12107/946.shtml>.
- [15] 王辉耀. 中国留学发展报告(2016)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 12.
- [16] 苗丹国, 程希. 1949—2009: 中国留学政策的发展、现状与趋势(上)[J]. 徐州师范大学学报(哲学社会科学版), 2010(2): 1-7.
- [17] 苗丹国. 我国自费出国留学政策的持续性发展与趋势研究[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2013(6): 1-12.
- [18] 苗丹国. 出国留学六十年[M]. 北京: 中央文献出版社, 2010:131.
- [19] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴(1949—1981)[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1984:668.
- [20] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴2009[M]. 北京: 人民教育出版社, 2010:23-24.
- [21] 王辉耀. 中国留学发展报告(2012)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012:17.
- [22] 王辉耀. 中国留学发展报告(2017)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017:54.
- [23] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴2009[M]. 北京: 人民教育出版社, 2010:24.
- [24] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴2009[M]. 北京: 人民教育出版社, 2010:27.
- [25] 《中国教育年鉴》编辑部. 中国教育年鉴2009[M]. 北京: 人民教育出版社, 2010:27.
- [26] “出国留学财政政策研究”课题组. 我国公派出国留学人员资助政策现状研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015(6): 154-166.
- [27] 王辉耀, 苗绿. 中国留学发展报告2017[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.
- [28] 甄艳萍. 改革开放以来我国留学政策的演变及对策思考[D]. 大连: 大连理工大学, 2007.
- [29] 李强, 孙亚梅. 对于中国大学生出国留学四个趋势的认识与思考[J]. 北京行政学院学报, 2018(5): 93-100.

Review and Prospect of Overseas Education since the Founding of the People's Republic of China

Liu Baocun Peng Chanjuan

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China 70 years ago, China's overseas education has undergone periods of initial establishment, exploration, standardization, and improvement, and made tremendous progress, and trained millions of high-level talents for the cause of socialist modernization. Although we have accumulated abundant experience, there are also some problems, such as the unbalanced structure of overseas education, the weak role of government scholarships, the poor management and service system, and the serious brain drain. To promote the further development of China's education abroad, we must strengthen overall planning, concentrate public resources to cultivate urgently needed talents, optimize the management and service of studying abroad, strengthen the service, management and financial support for self-funded students, and improve the preferential employment of returned students.

keywords: the founding of PRC; study abroad; historical evolution; future trend